

# **Finanzierung von Straßenbaumaßnahmen**

## **Grundsteuer, einmalige oder wiederkehrende Beiträge?**

**Reimer Steenbock**

Verbandsdirektor a.D., GeKom, Reinbek

**Bürgermeisterkonferenzen NSGB**

**September 2018**



# Ausgangslage

- Steigende Belastungen bei einmaligen Beiträgen durch steigende Baukosten  
Grenze der Tragbarkeit erreicht?
- Diskussionen in der Landes- und Kommunalpolitik  
Beiträge oder Grundsteuer?
- Abgeltung der Vorteile/Gebrauchswertsteigerung von Grundstücken  
zweckgebundene Finanzbeteiligung
- Ständig steigende Zahl der Verkehrsmittel  
Intensivere Nutzung der Grundstücke
- Höherer Straßenbaustandard  
Mehr, größere und schwerere Fahrzeuge
- Steigender Erneuerungsbedarf  
Vernachlässigter Straßenbau
- Steigende Anforderungen an Straßengestaltung  
Verkehrsberuhigung
- Funktionalitäten werden vielfältiger  
Schulwegsicherung, Fremdenverkehr



# Änderung der Rechtslage

- Beschluss BVerfG vom 25.06.2014 – 1 BvR 668/10;  
Anstelle einmaliger sind auch wiederkehrende Beiträge für Straßen verfassungsgemäß
- März 2017: Änderung NKAG, Einfügung § 6b
- Beschluss BVerfG vom 10.04.2018 - 1 BvL 11/14 und andere;  
Einheitswerte sind verfassungswidrig;  
Grundsteuererhöhung bis mindestens 2024 ungeeignet

## Möglichkeiten der Gemeinden/Städte

- Einmalige Beiträge beibehalten
- Gemeindeanteile erhöhen
- Fälligkeitsregelungen intensiver nutzen (Verrentungen bisher noch nicht zulässig)
- Wiederkehrende Beiträge anstelle einmaliger Beiträge einführen
- Kredite aufnehmen
- Bisherige Steuereinnahmen oder Schlüsselzuweisungen einsetzen
- Neue Steuern einführen
- Grundsteuer erhöhen
  
- Warten auf: Ausgleich durch das Land im Rahmen des Finanzausgleichs



# Bedarfsermittlung

- Grundlage einer realistischen Diskussion ist eine **Bedarfsermittlung für 5, besser für 10 Jahre** und daraus abgeleitete Vergleichsberechnungen.
- Freie kommunalpolitische Entscheidung, die aber langfristig angelegt sein sollte und die nicht von Maßnahme zu Maßnahme oder von Jahr zu Jahr geändert werden kann/sollte.
- Der ermittelte Bedarf muss für den gesamten Zeitraum in einem vergleichbaren System finanzierbar und von der Verwaltung personell und technisch umsetzbar sein.
- Beispielsgemeinde:  
Von 2018 bis 2024 bestehender, jährlicher, durchschnittlicher und realistisch umsetzbarer Investitionsbedarf  
**600.000 Euro**  
**Beitragsanteil nach bisheriger Satzung = rund 300.000 Euro/a**



# Alternative 1: Erhöhung der Grundsteuer

- Einfache Handhabung, kaum zusätzlicher Verwaltungsaufwand
- Ertragsbezogene Steuer ohne Zweckbindung
- Verlagerung der Straßenbaubelastungen auf die Mieter (Beiträge dürfen nicht als Nebenkosten umgelegt werden)
- Freistellung aller öffentlich und quasi öffentlich genutzten Grundstücke mit besonders hohem Verkehrsaufkommen von Straßenbaulasten (Verwaltungsgebäude, Schulen, Sportplätze, Friedhöfe, Kirchen, Krankenhäuser, Alten- und Pflegeheimen, Kindergärten usw.); Mehrbelastung der Wohn- und Gewerbegrundstücke
- Erhöhung der Umlagebelastungen, insbesondere der Kreisumlagen, für alle anderen Gemeinden, auch derjenigen, die weiterhin Beiträge erheben  
**300.000 Euro/a GrSt mehr bei der Beispielsgemeinde erhöhen die Kreisumlagen aller anderen Gemeinden und Städte automatisch um rund 105.000 Euro/a**
- Einheitswerte sind verfassungswidrig, Urteil BVerfG 10.04.2018 – 1 BvL 11/14 und andere -, Neuregelung bis 31.12.2019 erforderlich/in Aussicht, Anwendung der alten Werte bis längstens bis 31.12.2024 zugelassen, danach unverändertes Aufkommen?

# Alternative 1: Grundsteuererhöhung

## Auswirkungen Beispielsgemeinde

- Notwendige Grundsteuererhöhung pro Jahr: 300.000 €
- Notwendige Erhöhung Hebesätze:
  - GrSt A um 80 Punkte auf 430 %
  - GrSt B um 90 Punkte auf 450 %
- Durchschn. GrStErhöhung in der Beispielsgemeinde:  
250 € pro GrSt/Jahr



## Alternative 2: Einmalige Beiträge

- **Bei einmaligen Beiträgen bilden die Grundstücke an der einzelnen Straße oder am Abschnitt der Straße als öffentliche Einrichtung ohne Rücksicht auf Straßennamen und Hausnummern das Abrechnungsgebiet.**
- Nur ein Teil der tatsächlichen (nachweisbaren und hinterher nachgewiesenen) Investitionsaufwendungen darf umgelegt werden. Gemeindeanteil/Stadtanteil kann erhöht werden.
- Der Gemeindeanteil/Stadtanteil ist unterschiedlich nach der Verkehrsfunktion der einzelnen Straße.
- Fälligkeitsstaffelungen durch rechtzeitige, vorherige, auf mehrere Jahre verteilte Erhebung von Vorausleistungen oder Verrentungen oder Stundungen.



## Alternative 2: Einmalige Beiträge Auswirkungen Beispielsgemeinde

- Beispiele durchschnittlicher Beitragsbelastungen:
  - **Hauptstrasse**  
420.000 € auf 50 Grundstücke = **durchschn. 8.400 €**
  - **Schulstrasse**  
411.000 € auf 81 Grundstücke = **durchschn. 5.074 €**
  
- **Auswirkungen einer Verrentung**  
10 Jahre, 3,5 % über Basiszins (= 2,62 %)
  - **Hauptstrasse**  
**79,50 Euro im Monat für 120 Monate**
  - **Schulstrasse**  
**48,10 Euro im Monat für 120 Monate**



## Alternative 3: Wiederkehrende Beiträge

- Eine neue Möglichkeit sind „wiederkehrende Beiträge“, unverändert aufwandsbezogen, Abrechnung grundsätzlich jährlich (§ 8a KAG).
- **Bei wiederkehrenden Beiträgen muss die Stadt/Gemeinde Abrechnungsgebiete unter Berücksichtigung der bestehenden/geplanten Verkehrskonzepte bilden.**
- Konsequenzen: Wesentlich mehr Grundstückseigentümer tragen zur Finanzierung bei, weil die Investitionskosten auf eine wesentlich größere Beitragsfläche verteilt werden.
- Unterschiedliche Systeme in den einzelnen Gemeinde-/Stadtteilen; Wiederkehrende Beiträge und einmalige Beiträge nebeneinander sind zulässig (notwendig).

# Alternative 3: Wiederkehrende Beiträge

## Auswirkungen Beispielsgemeinde

- Abrechnungsgebiet 1
  - Rund 900 Grundstücke
- Abrechnungsgebiet 2
  - Rund 300 Grundstücke
- Ein Jahresbetrag von 300.000 € führt
  - im Abrechnungsgebiet 1 zu durchschn. 333 €
  - im Abrechnungsgebiet 2 zu durchschn. 1.000 €
- Wenn von 2019 bis 2025 fünf Baumaßnahmen im Abrechnungsgebiet 1 und zwei im Abrechnungsgebiet 2 stattfinden, ergeben sich Durchschnittsbelastungen in 7 Jahren von
  - Abrechnungsgebiet 1: rund 240 € pro Jahr
  - Abrechnungsgebiet 2: rund 285 € pro Jahr



## „Wiederkehrende“ Belastungen?

- Grundsteuererhöhung führt für alle Steuerpflichtigen zu jährlich wiederkehrenden, gleichmäßigen Belastungen.
- Jährliche Baumaßnahmen führen zu „wiederkehrenden“ Beiträgen. Vergleichbar teure Baumaßnahmen in jedem Jahr führen zu vergleichbaren wiederkehrenden Beiträgen.
  - Das Gesetz lässt bei wiederkehrenden Beiträgen gleiche Belastungen für jeweils 5 Jahre zu (Investitionsprogramm mit hinterher nachweisbaren und abzurechnenden Aufwendungen notwendig, Konzepte und Prioritätenlisten sind sinnvoll); aber: wiederkehrende Beiträge sind keine (Bau-)sparraten.
- Einmalige Beiträge kehren erst beim nächsten Ausbautatbestand (z.B. erneute Erneuerung nach 30 Jahren) wieder.
  - Verrentungen führen zu jährlich wiederkehrenden, gleichmäßigen Belastungen

# Übergangsregelungen; Verschonungsregelungen

➤ **Bisher einmalige Beiträge - zukünftig Grundsteuer:**

Keine Übergangsregelung: Auch wenn Grundstückseigentümer einmalige Beiträge gezahlt haben, müssen sie die erhöhte Grundsteuer bezahlen.

➤ **Bisher einmalige Beiträge – zukünftig wiederkehrende Beiträge:**

Eine sog. Verschonungsregelung ist zwingend erforderlich. Für Grundstückseigentümer, die Beiträge (auch Erschließungsbeiträge) oder Ähnliches gezahlt haben, ist eine Frist (z.B. bis 20/25 Jahre) festzulegen, bis zu der sie von der Zahlung wiederkehrender Beiträge „verschont“ bleiben. Finanzierung durch Umlage auf alle anderen Grundstückseigentümer möglich (besser: Übernahme durch Gemeinde)

➤ **Bisher einmalige Beiträge – zukünftig einmalige Beiträge:**

Diejenigen, die Beiträge gezahlt haben, bleiben bis zur nächsten Baumaßnahme in ihrer Straße verschont.

# Wer muss bezahlen?

## ➤ **Einmaliger Beitrag:**

- Alle Grundstücke mit Zugangs- und/oder Zufahrtsmöglichkeiten an der Straße = ca. 50 bis 100 Grundstücke
- Eckgrundstücke sind mehrfach beitragspflichtig (evtl. mit Vergünstigung)

## ➤ **Wiederkehrender Beitrag:**

- Alle Grundstücke mit Zugangs- oder Zufahrtsmöglichkeiten zu einer der Straßen im Abrechnungsgebiet/in der Abrechnungseinheit = den Außenortsteilen können das wenige Grundstücke sein
- Eckgrundstücksregelung fast bedeutungslos

## ➤ **Grundsteuer:**

- Alle Steuerpflichtigen im Gemeindegebiet (ohne Grundsteuerbefreiungen)
- Eckgrundstücke nur einmal steuerpflichtig



## Folgen und Konsequenzen

- Grundstücke, die nur an Bundes-, Landes- oder Kreisstraßen außerhalb der Ortsdurchfahrten liegen, sind bei einmaligen und wiederkehrenden Beiträgen beitragsfrei, bei der Grundsteuer an den Straßenbaukosten beteiligt.
- Über- und Unterdeckungen sind bei einmaligen und wiederkehrenden Beiträgen offenzulegen und auszugleichen
- Bei der Grundsteuer keine Nachweis-, Offenlegungs- und Auskunftspflichten

# Risiko Rechtsprechung

## ➤ **Einmalige Beiträge:**

- langjährig erprobte Rechtsmaterie
- umfangreiche Verwaltungsrechtsprechung
- anfällig für Verwaltungsgerichtsverfahren

## ➤ **Wiederkehrende Beiträge:**

- erprobte Rechtsmaterie in Rheinland-Pfalz (seit 30 Jahren)
- gegen jahrelange Widerstände vom Bundesverfassungsgericht ausdrücklich für **verfassungsgemäß** erklärt  
(BVerfG 25.06.2014 – 1 BvR 668/10 und 1 BvR 2104/10)

## ➤ **Grundsteuer:**

- langjährig erprobte Rechtsmaterie
- Einheitswerte **verfassungswidrig**  
(BVerfG 10.04.2018 – 1 BvL 11/14 und andere)
- **Grundsteuer mindestens bis 2025 nicht als Finanzierungsalternative verwendbar, nach 2025: Aufkommensneutralität wird diskutiert**





## Verwaltungsaufwand

- Die Erfassung der Daten für wiederkehrende Beiträge kostet Zeit und Geld.
  - Ersterfassung: Eine Grundstücksdatenbank für alle Grundstücken in ist erforderlich.
  - Datenverarbeitungsmöglichkeiten müssen optimal genutzt werden.
  - Synergieeffekte durch Verwendung für Niederschlagswassergebühren, Straßenreinigung usw.
  - Fortführung vergleichbar Gebühren. Geschätzt ca. 5 % Veränderungen pro Jahr
  - Jährliche Veranlagungskosten: wie Grundsteuer
- Für die neue Einheitsbewertung für die Grundsteuer müssen alle Grundstücke neu bewertet und die Bewertungskriterien neu erfasst werden.
- Eine gleichzeitige, verbundene Erfassung ist dringend anzustreben.



# Entscheidungskriterien

- Emotionale Verbindung der Grundstückseigentümer zu „ihrer“ Straße erhalten
- Gebrauchswertsteigerung der Grundstücke
- „Gerechte“ Verteilung, nur Straße vor der Haustür?
- Beitragsbelastungen ertragbar gestalten.
- Mieterhöhungen vermeiden.
- Mehr Straßenbauinvestitionen; Kontinuität im Straßenbau durch Investitionsprogramme
- Widerstand gegen Straßenbaumaßnahmen mindern; größere Akzeptanz
- Mittel- und langfristiges Denken und Entscheiden fördern.
- Vorgaben zur Stadtbildgestaltung besser umsetzen.



**Danke für Ihre Aufmerksamkeit.**

Gesellschaft für Kommunalberatung und –entwicklung  
GeKom GmbH  
Geschäftsführerin Marlies Dewenter-Steenbock  
Bahnhofstraße 11c  
21465 Reinbek  
Tel.: 040 / 790 909 61  
Email: [infonord@gekomgmbh.de](mailto:infonord@gekomgmbh.de)  
Internet: [www.gekomgmbh.de](http://www.gekomgmbh.de)